

12 février 2015

PROPOSITION COMMUNE DES ASSOCIATIONS COMEDE, MEDECINS DU MONDE, SECOURS CATHOLIQUE, FNARS, DOM'ASILE, FEP, ROMEUROPE

CIRCULAIRE D'APPLICATION

Notion de droits civils (art. L264-1 CASF ; art. L264-2 CASF ; art. 102 Code Civil)

I. Dispositions en cause de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 (sur la délivrance d'une domiciliation administrative de droit commun pour l'exercice des « droits civils »)

Issus de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014¹ :

- l'article L264-1 du CASF² a étendu les droits et prestations pour lesquels une personne sans domicile stable doit justifier d'une domiciliation de droit commun auprès d'un organisme compétent, **en y incluant notamment les droits civils** ;

- dans le même temps, l'article L264-2 alinéa 3³ du CASF a élargi les motifs pour lesquels les citoyens non ressortissants de l'Union européenne (+EEE + Suisse) en situation irrégulière peuvent accéder au dispositif de domiciliation de droit commun (= se voir délivrer une attestation d'élection de domicile de droit commun) en y incluant dorénavant les démarches d'Aide médicale Etat, les demandes d'aide juridique au sens de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991, **et l'exercice des droits civils qui leur reconnus par la loi** :

¹ Amendement n°COM-84 présenté par Aline Archambaud, rapporteure pour avis au nom de la Commission des affaires sociales du Sénat, et adopté par les sénateurs puis les députés en Commission fin 2013 (voir rapports Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale n°65 déposé le 09 octobre 2013 et n°1670 déposé le 19 décembre 2013).

² Article L.264-1 nouveau du CASF : « *Pour prétendre au service des prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exercice des droits civils qui leur sont reconnus par la loi, ainsi qu'à la délivrance d'un titre national d'identité, à l'inscription sur les listes électorales ou à l'aide juridictionnelle, les personnes sans domicile stable doivent élire domicile soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, soit auprès d'un organisme agréé à cet effet* ».

³ Art. L264-2 nouveau du CASF : « *L'élection de domicile est accordée pour une durée limitée. Elle est renouvelable de droit et ne peut prendre fin que dans les conditions mentionnées à l'article L. 264-5. Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ainsi que les organismes agréés remettent aux intéressés une attestation d'élection de domicile mentionnant la date d'expiration de celle-ci. L'attestation d'élection de domicile ne peut être délivrée à la personne non ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui n'est pas en possession d'un des titres de séjour prévus au titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à moins qu'elle sollicite l'aide médicale de l'Etat mentionnée à l'article L. 251-1 du présent code, l'aide juridictionnelle en application des troisième ou quatrième alinéas de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ou l'exercice des droits civils qui lui sont reconnus par la loi* ».

- enfin l'article 102 du Code civil a été modifié par un nouvel alinéa 2 ainsi rédigé : « **Le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues à l'article L. 264-1 du Code de l'action sociale et des familles** ».

II. Droit positif applicable et travaux parlementaires sur la notion de « droits civils »

- En modifiant par un même article⁴ à la fois le Code civil (art. 102) et le Code de l'action sociale et des familles (art. L264-1 et L264-2 alinéa 3), le législateur a nécessairement entendu conférer à la notion de « droits civils » le sens que lui donne le Code Civil (notamment art. 7⁵, 8⁶ et 11⁷).

De manière générale, selon le Code civil, la notion de « droits civils » ou « droits privés attachés à la personne » recouvre :

1°) des droits extra patrimoniaux dont notamment :

- certains droits dits fondamentaux dont le droit à la dignité et à la primauté de la personne humaine (art. 16 du Code civil), et le droit de la personne au respect de son corps ;
- les droits familiaux dont le droit de se marier ou de se pacser, le droit d'être tuteur ou curateur, le droit d'exercer son autorité parentale, les droits des ascendants sur leurs petits enfants, les droits relatifs aux obligations alimentaires ;
- les droits dits de la personnalité dont le droit à l'image et au respect de la vie privée (art. 9 Code civil), le droit au respect de la présomption d'innocence (art. 9-1 Code civil), le droit à l'inviolabilité du domicile, le droit au secret, à l'honneur et au nom ; le droit moral de l'auteur sur son œuvre ;

2°) des droits patrimoniaux dont notamment :

- les droits de propriété et les droits connexes (droits dits réels) ;
- les droits (ou obligations) dits personnels dont la liberté de contracter ;
- les droits d'auteur ou d'inventeur (droits intellectuels).

- On peut relever que d'autres textes de droit positif font référence à cette notion de « droits civils »⁸.

⁴ Initialement l'article 21 devenu l'article 46 de la loi ALUR du 24 mars 2014.

⁵ Article 7 du Code Civil : « L'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques, lesquels s'acquèrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales ».

⁶ Article 8 du Code Civil : « Tout Français jouira des droits civils ».

⁷ Article 11 Code Civil : « L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra ». Selon une jurisprudence constante depuis plus de soixante ans, cet article doit être interprété dans le sens où les étrangers jouissent en France de tous les droits civils qui ne leur sont pas refusés par une disposition expresse de la loi (Cass. civ., 27 juill. 1948, Lefait).

⁸ Parmi ces textes : - le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations unies ; - l'article 131-26 du Code pénal sur les peines d'interdiction des droits civiques, civils et de famille ; - l'article 3 alinéa 4 de la Constitution : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques » ; - l'article 2 du Code électoral : « Sont électeurs, les Françaises et les Français, âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi » ; - les articles D.4121 à D.4121-5 du Code de la défense.

- Enfin, les parlementaires ont entendu, dans le contexte de la loi du 24 mars 2014 et en référence au plan quinquennal de lutte contre la pauvreté, citer tout particulièrement certains des « droits civils » les plus concernés par cette réforme.

C'est le rapport parlementaire n°65 (2013-2014) de MM. Claude DILAIN et Claude BÉRIT-DÉBAT, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et déposé le 9 octobre 2013, qui en fait la synthèse, les parlementaires s'étant ensuite contentés de voter l'adoption du texte dans les termes de ce rapport (voir article 21 devenu en fin de procédure parlementaire l'article 46 de la loi du 24 mars 2014) :

« Article 21 (articles L. 252-2, L. 264-1, L. 264-2, L. 264-10 du code de l'action sociale et des familles et article 102 du code civil) - Simplification des règles de domiciliation

(...)

II. Le texte du projet de loi initial

*Le II de l'article 21 vise à répercuter ces dispositions du code de l'action sociale et des familles dans l'article 102 du code civil qui précise que le lieu d'exercice des droits civils d'une personne sans domicile stable est celui où elle a fait élection de domicile dans les conditions prévues par l'article L. 264-1 du code de l'action sociale et des familles. **On peut rappeler que l'expression "droits civils", qui désigne l'ensemble des prérogatives attachées à la personne, comprend le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale, au respect du domicile, de sa correspondance, le droit à l'image, le droit d'aller et venir, le droit à la liberté de pensée, d'expression, de conscience et de religion, le droit à la liberté de réunion ainsi que le droit au mariage et de fonder une famille.***

(...)

IV. La position de votre commission

*La commission approuve le dispositif de simplification des règles de domiciliation prévu par La commission a adopté un amendement présenté par Mme Aline Archimbaud, rapporteure pour avis, au nom de la commission des affaires sociales qui élargit les cas d'ouverture du droit à domiciliation à l'exercice des droits civils pour les étrangers en situation irrégulière. En effet, la rédaction de l'article 21 du texte adopté par l'Assemblée nationale élargit les cas d'ouverture du droit à domiciliation à l'exercice des droits civils, sauf pour les étrangers en situation irrégulière non communautaires. Ce faisant, il crée une inégalité entre les étrangers en situation irrégulière qui bénéficient d'un logement et peuvent par exemple **se marier, ouvrir un compte en banque et de façon plus générale exercer l'ensemble des droits attachés à leur personne qui nécessitent de déclarer une adresse**, et ceux qui n'ont pas de domicile fixe et ne peuvent donc pas exercer ce type de droits. La commission a donc approuvé cette modification qui doit permettre de remédier à cette différence de traitement » (extraits du rapport parlementaire n°65 (2013-2014) de MM. Claude DILAIN et Claude BÉRIT-DÉBAT, fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et déposé le 9 octobre 2013).*

Enfin, même s'il n'est pas explicitement visé dans le rapport parlementaire ci-dessus, le droit fondamental à la scolarisation des enfants⁹ (et son corollaire l'obligation scolaire) apparaît nécessairement comme « *un droit (fondamental) attaché à la personne qui nécessite de déclarer une adresse* »¹⁰ dans l'esprit des parlementaires ayant adopté la loi.

⁹ Sur le droit à la scolarisation et la nécessité de justifier d'un justificatif de domicile : - article L131-6 du Code de l'éducation nationale ; - article 6 du Décret n°2000-1277 du 26 déc. 2000 portant simplification de formalités administratives et suppression de la fiche d'état civil (pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur, la justification du domicile peut être exigée).

¹⁰ Exposé des motifs de l'amendement n°COM-84 présenté par Aline Archimbaud à l'origine de la modification de l'article L264-2 alinéa 3 du CASF : « L'article 21 a pour objet d'aligner la procédure de domiciliation des personnes étrangères et en situation irrégulière qui ne sont pas originaires de l'Union européenne sur celle de droit commun lorsque ces personnes demandent à bénéficier de l'aide médicale d'Etat (AME), du droit d'asile ou de l'aide juridictionnelle. Il élargit dans le même temps les cas d'ouverture du droit à domiciliation à l'exercice des

III. Nécessité d'expliciter la notion de droits civils dans une circulaire d'application

Au regard de l'ensemble de ces dispositions nouvellement applicables et de l'intention du législateur, et afin d'harmoniser l'application de la loi sur le territoire et de garantir le droit à la domiciliation, il convient d'expliciter par voie de circulaire le contenu « des droits civils » visés aux nouveaux articles L264-1 et L264-2 alinéa 3 du CASF ainsi qu'à l'article 102 du Code Civil.

Si la notion de droits civils recouvre un grand nombre de droits (voir point II), il est proposé que cette circulaire :

- d'une part, prévoit un renvoi général à la notion de droits civils au sens des articles 7,8, 11 et 102 du Code Civil ;
- et, d'autre part, afin d'anticiper les principales difficultés, visent certains droits civils pour lesquels en pratique l'accès à la domiciliation de droit commun, et donc la délivrance d'une attestation d'élection de domicile par les CCAS ou les organismes agréés, sera le plus souvent demandé et nécessaire.

Il est donc proposé que la nouvelle circulaire d'application indique :

« Les droits civils ainsi visés par les articles L264-1 et L264-2 alinéa 3 du CASF (en référence aux articles 7, 8, 11 et 102 du Code civil) visent notamment, selon les travaux parlementaires de la loi du 24 mars 2014, « l'ensemble des droits attachés à la personne qui nécessitent la déclaration d'une adresse » et en particulier les droits familiaux (dont le droit de se marier ou de conclure un Pacs, ou encore les droits liés à l'exercice de l'autorité parentale, etc.), le droit de contracter et notamment celui droit d'ouvrir un compte en banque, le droit d'ester et de se défendre en justice, le droit à la scolarisation et son corollaire l'obligation scolaire ».

droits civils, sauf pour les étrangers en situation irrégulière non communautaires. Ce faisant, il crée une inégalité entre les étrangers en situation irrégulière qui bénéficient d'un logement et peuvent par exemple se marier, ouvrir un compte en banque **et de façon plus générale exercer l'ensemble des droits attachés à leur personne qui nécessitent de déclarer une adresse**, et ceux qui n'ont pas de domicile fixe et ne peuvent donc pas exercer ce type de droits. Le présent amendement a pour objet de remédier à cette situation ».